

Speech¹ van de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck, ter gelegenheid van de Staatsrechtconferentie te Maastricht op vrijdag 15 december 2006

DE KRACHT VAN HET PARLEMENT

Geachte voorzitter, geachte dames en heren,

Inleiding

Hoe mooi dit historische gebouw ook is gelegen in het prachtige Maastricht waar ik met enige regelmaat mijn ouders bezoek: over het verzoek aan mij om vandaag te spreken, heb ik gearzeld. Dat lag niet aan het onderwerp van deze conferentie, dat lag evenmin aan de werktitel die men mij voorstelde en die ik heb gehandhaafd. De titel "De kracht van het parlement" is immers noch van vraagteken noch van een uitroepteken voorzien en biedt dus ruimte voor de nodige nuancering. Mijn twijfel was gelegen in de te voorziene discussieonderwerpen en het gegeven dat ik voorzitter ben van een Kamer waarbinnen verschillend wordt gedacht over kiesstelsels, referenda, de relatie tussen regering en parlement etcetera. Uiteraard heb ik mijn eigen mening daarover, maar ik heb tevens een strikte ambtsopvatting. Die maakt dat ik buitengewoon terughoudend ben in het ventileren van persoonlijke opvattingen. Die brengt overigens ook met zich mee – misschien is het toch zinvol dit eens te stipuleren - dat ik weiger mij in het openbaar uit te spreken over partijpolitieke aangelegenheden, dat ik na mijn verkiezing als Kamervoorzitter niet meer wilde participeren in het wekelijkse bewindspersonenoverleg dat ik voorheen als fractievoorzitter bijwoonde, dat ik meen geen deel te kunnen uitmaken van verkiezingscampagnes - ook niet die voor de komende Statenverkiezingen ondanks hun relevantie voor de Eerste Kamer – en dat ik (lang voordat die vraag zich voordeed) heb aangegeven voor de komende Statenverkiezingen, in tegenstelling tot de vorige keer, geen lijsttrekker te willen zijn. Dit laatste overigens temeer niet, nu het ons Staatshoofd vrij staat om tijdens de formatieperiode nogmaals

¹ deze speech , voorzien van een notenapparaat, wordt samen met de andere speeches en de préadviezen opgenomen in een bundel die begin 2007 zal verschijnen.

advies te vragen aan haar drie vaste adviseurs, te weten de beide Kamervoorzitters en de vice-president van de Raad van State.

De kracht van het parlement is onder andere gegeven met de bevoegdheden die het parlement heeft, bijvoorbeeld ten opzichte van de regering. De afgelopen dagen heeft zich een meer dan opmerkelijke krachtmeting voorgedaan. Vastgesteld kan worden – in tegenstelling tot hetgeen de minister-president suggereerde - dat er geen staatsrechtelijke belemmering was voor het indienen van een motie met betrekking tot een generaal pardon. Over de vraag evenwel of dat wijs was gelet op met name de demissionaire status van het kabinet, kan worden getwist.

Met betrekking tot de tweede motie, die een zogenaamde 'pas op de plaats' inhield, kan men zich afvragen of de minister op haar beurt wijsheid toonde met haar reactie. De meningen blijken dan ook daarover te verschillen. En hoewel vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het gemaakte onderscheid tussen een motie van afkeuring en een motie van wantrouwen: de reactie van de kant van de regering - namelijk een aantal bewindspersonen dat zich wél verantwoordelijk wil weten voor een bepaald beleid en een aantal niet - moet, hoe begrijpelijk wellicht ook in politieke zin, de wenkbrauwen van menig staatsrechtgeleerde doen fronsen. Het is een wel erg vrijzinnige interpretatie van het homogeniteitsbeginsel.

Het lijkt er op dat de campagnes voor de verkiezingen van de Tweede Kamer op 22 november jl. nog niet zijn gedempt en doorgang vinden richting de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2007. De stabiliteit van ons land is hiermee niet gediend. Het is aan alle politieke leiders en verantwoordelijken voor het bestuur van ons land zich te bezinnen, het algemeen belang voor ogen te houden bij hun handelen en nalaten, de snelheid van hun oordeel in te wisselen voor bedachtzaamheid, zorgvuldigheid te betrachten bij hun spreken en op deze wijze gezaghebbend te opereren.

Dames en heren, in deze staatsrechtconferentie staan de bevoegdheden van het parlement of het gebrek daaraan centraal. Ik zou de vrijheid willen nemen om op de contextualiteit van die discussies te willen ingaan. Daarbij beperk ik mij tot het gezag van het parlement als volksvertegenwoordiging waarna ik

op de kracht van het bicameralisme – u had van mij waarschijnlijk niet anders verwacht - zal ingaan.

Het gezag van de volksvertegenwoordiging

De uitslag van het referendum met betrekking tot het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (63% van de kiezers stemde tegen) stond in schril contrast met de waarschijnlijke overgrote meerderheid in het parlement die zich voorstander van het verdrag had betoond. In plaats van zorg hierover betoonden een aantal woordvoerders, en niet alleen de tegenstanders, zich bij de uitslag bijzonder verheugd. De kwalificatie van de referendumuitslag door een volksvertegenwoordiger als “een overwinning van de democratie” was onthutsend aangezien de volksvertegenwoordiging een wezenlijk bestanddeel is van ons democratisch bestel. In een ander verband heb ik destijds benadrukt dat parlementariërs de plicht hebben zich de zorgen van burgers eigen te maken, maar geen doorgeefluik daarvan behoren te zijn. Het zou wenselijk zijn veranderingen in kiesstelsels ook tegen dit licht te bezien. Verlagen of verder verlagen van de drempel voor voorkeursstemmen onderstrepen het risico van doorgeefluikgedrag, van enge belangenbehartiging. Dit temeer daar politieke partijen gevoelig zijn voor stemmentrekkende kandidaten op hun lijst.

Volksvertegenwoordigers hebben de plicht de zorgen van burgers te wegen in het licht van wat het algemeen belang vereist en moeten zich dus zelfs kunnen opstellen tegenóver de burger. Het gezag waarmee men die weging maakt is de basis voor het vertrouwen dat de volksvertegenwoordiger wordt gegeven. De taak als medewetgever en als controleur van de regering vergt dat volksvertegenwoordigers als gezaghebbend en vertrouwenwekkend worden geaccepteerd. Het is in dit verband pijnlijk te moeten constateren dat in Europa meer aandacht was voor onze verkiezingsperikelen dan dat tijdens de verkiezingscampagnes aandacht was voor Europa. Dat laatste baart zorg en is kortzichtig.

Van belang is dat zich bij het referendum niet alleen een kloof manifesteerde tussen kiezers en volksvertegenwoordigers, maar ook tussen de leidinggevendenden van maatschappelijke organisaties zoals werkgeversorganisaties en vakbonden enerzijds en hun achterbannen anderzijds. Dit fenomeen blijkt zich niet alleen in Nederland maar ook buiten

onze grenzen voor te doen. In 2000 hebben zowel het Centraal Planbureau als het Sociaal en Cultureel Planbureau vijf maatschappelijke processen van lange duur onderscheiden, de vijf zogenaamde i's: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Het behoeft geen betoog dat een en ander van invloed is op wensen, zorgen en gedragingen van burgers, ook in hun rol als kiezer. Volksvertegenwoordigers moeten dit kunnen onderkennen en er adequaat mee omgaan.

De verkiezingsuitslag van 22 november j.l. staat naar mijn mening dan ook niet op zichzelf en is niet uitsluitend toe te schrijven aan zaken als personalisering van de politiek, verkiezingswijzers, verkiezingsprogramma's en interne partijperikelen. De trend vanaf 2002 zet zich voort: de destijds versterkte flanken van het politieke spectrum zijn deels gehandhaafd (de lijst Fortuyn heeft deels plaats gemaakt voor de Partij voor de Vrijheid) of versterkt (de SP is in omvang de derde partij geworden). De versterking van de flanken is ten koste gegaan van het politieke centrum (CDA, PvdA en VVD). Indien dit zich zou voortzetten – ik benadruk dat het mij geenszins gaat om partijpolitieke uitspraken – zullen regeringen mogelijk niet anders gevormd kunnen worden dan met vier partijen, hetgeen regeringsvorming alsook eenheid en eenduidigheid van regeringsbeleid compliceert.

In plaats van, zoals ik bij een enkeling heb geproefd, onmiddellijk te denken in termen van bijvoorbeeld een nieuw kiesstelsel, zou het dienstig kunnen zijn dat beoefenaren van het staatsrecht zich meer verstaan met andere wetenschappelijke disciplines. Het staatsrecht kent niet alleen een constitutionele dimensie. Maatschappelijke processen, die zich voornamelijk nog onder de oppervlakte voltrekken, moeten worden geanalyseerd en geduid teneinde te bezien of en hoe ons geschreven en ongeschreven staatsrecht in dezen kaderstellend en sturend kan zijn.

Dames en heren, de kracht van het parlement is mede gelegen in de wijze waarop parlementariërs omgaan met de bevoegdheden die zij al hebben. Er is een evaluatie door de Tweede Kamer op komst met betrekking tot een aantal veranderingen zoals de drempel voor een spoeddebat en het burgerinitiatief. Het is niet aan mij om daarop vooruit te lopen. Mogelijk is het voor de Tweede Kamer zinvol om wetenschappelijk na te laten gaan hoe burgers het opereren van de Tweede Kamer en haar leden duiden alvorens

gebruikmaking van bestaande bevoegdheden of wijziging daarvan aan een eigen, nadere analyse te onderwerpen. Ten aanzien van een vermindering van het aantal Tweede Kamerleden teneinde concentratie op hoofdzaken te herwinnen, moet ik opmerken dat dit geen navenante vermindering van het aantal senatoren tot gevolg kan hebben vanwege de daaraan verbonden onoplosbare problemen. Ook los daarvan rijst de vraag of vermindering van de omvang van de Tweede Kamer een adequaat middel is om een problematiek te bestrijden die wezenlijk een cultuurpolitiek karakter heeft: zo is het risico niet denkbeeldig dat vermindering van het aantal Tweede Kamerleden zal leiden tot een uitbreiding van het aantal ondersteunende medewerkers die – ik geef slechts een voorbeeld- de moties en vragen aan de regering zelf bedenken en formuleren met slechts een marginale toets van de volksvertegenwoordiger.

Tot slot zij nog onderstreept dat het gezag van het parlement als medewetgever mede gegeven is met de kwaliteit van wetgeving. Vanuit de ervaring van de Eerste Kamer zal ik eventuele initiatieven van de Tweede Kamer voor uitbreiding van hun bureau wetgeving toejuichen, zeker met het oog op initiatiefwetsvoorstellen. Als net verkozen Eerste Kamervoorzitter heb ik de toenmalige Tweede Kamervoorzitter, de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer de vraag voorgelegd of het niet zinvol zou zijn om – uiteraard met respect voor de onderscheiden taken van de verschillende Hoge Colleges van Staat – het knooppunt van onze verschillende taken, het toetsen van de kwaliteit van wetgeving, gezamenlijk onder ogen te zien en elkaar bij ieders taak daarin te versterken. Gesteund door de positieve reacties is de senaat is nu doende de toetsingsystematiek en -criteria van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer onder de loupe te nemen. Op de eigen functie van de senaat toegesneden criteria worden ontwikkeld waarbij samenspraak met de genoemde Hoge Colleges van Staat vruchtbaar wordt geacht. In dit verband wil ik niet onvermeld laten dat nu ook eens per twee jaar een Kamerbrede gedachtewisseling plaats vindt met de Raad van State over aangelegenheden betreffende de kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces.

De kracht van het parlement: bicameraliteit

Dames en heren, ik kom bij het tweede deel van mijn inleiding: het bicameralisme. Bij het vorige onderwerp heb ik, ook ter wille van de discussie, vooralsnog achter de titel 'de kracht van het parlement' een klein vraagteken geplaatst. Dat geldt wat mij betreft niet bij dit tweede deel: ik ben ervan overtuigd dat de kracht van het Nederlandse parlement mede gegeven is met de bicameraliteit van het stelsel. Het bicamerale stelsel heeft sinds 1815 de tand des tijds doorstaan en het is opmerkelijk dat juist in nieuwe democratieën, zoals die in Midden en Oost Europa, met enige gretigheid is gegrepen naar deze inrichtingsvorm van het parlement. In ons land komt met enige regelmaat, onder andere bij de Statenverkiezingen, de bestaansreden van de Eerste Kamer aan de orde. Er is in het algemeen waardering, bijvoorbeeld voor het niveau van de debatten. Ik lees dat tot mijn genoegen ook in een aantal bijdragen voor vandaag. De vraag naar de effectiviteit echter blijft kennelijk onvoldoende beantwoord. Ik maak graag van deze gelegenheid gebruik meer zicht te geven op het werk van de senaat, opdat staatsrechtelijke wijzigingsvoorstellen tegen deze achtergrond kunnen worden geplaatst.

Het politieke primaat dat de Tweede Kamer heeft, laat onverlet dat beide Kamers der Staten-Generaal grondwettelijk gelijkwaardig zijn. De Kamers hebben dan ook de meeste bevoegdheden gemeen. Het enquêterecht is echter nog nooit uitgeoefend, hoewel een tweetal meer serieuze pogingen daartoe is gedaan. Een gangbaar bezwaar was dat de Eerste Kamer de ondersteuning voor de uitoefening van het enquêterecht ontbeert. Dit probleem is echter oplosbaar door middel van externe ondersteuning, hetgeen door de huidige Kamer is erkend. Een tweede bezwaar hield in dat senatoren vanwege hun maatschappelijke functies qua tijdbeslag niet in staat zouden zijn deel uit te maken van een enquêtecommissie. Ook dat ligt nu anders. Het is in ieder geval geen argument dat uitoefening van het enquêterecht op voorhand kan blokkeren. Uitoefening van het recht van enquête door de Eerste Kamer zou, integendeel, een mogelijkheid zijn juist in die gevallen waar bij de Tweede Kamer sprake is van een zodanige betrokkenheid bij hetgeen moet worden onderzocht, dat deze daardoor mogelijk niet de eerst aangewezen is om het onderzoek te verrichten. De Eerste Kamer kan dan soulaas bieden.

De senaat gaat anders om met zijn bevoegdheden dan de Tweede Kamer. Van het recht tot interpellatie, het recht om moties in te dienen en schriftelijke vragen te stellen wordt in de senaat spaarzaam gebruik gemaakt. Deze terughoudendheid kan passend worden geacht bij de Kamer als 'chambre de réflexion'. Van groter belang is, dat door deze terughoudendheid de bijl niet bot wordt. Als een motie door de Kamer is aangenomen, verkeert de regering in de wetenschap dat zij bij niet, niet volledige of niet tijdige uitvoering daarvan een probleem heeft. De vasthoudendheid van de Kamer in haar geheel manifesteert zich zelfs bij die moties die niet met algemene stemmen zijn aanvaard. Een weigerachtige of treuzelende houding van de regering wordt ook door degenen die een motie niet hebben gesteund veelal ervaren als bagatellisering van een uitspraak van de senaat als instituut. Overigens worden moties – juist omdat zij in de regel betrekking hebben op substantiële zaken - in de Eerste Kamer niet zelden met algemene stemmen aangenomen. Daarbij worden scheidslijnen tussen coalitie- en oppositiepartijen met regelmaat doorbroken. Ter illustratie verwijs ik naar de Splittingswet Energiebedrijven. Hoewel dit wetsvoorstel uiteindelijk door een grote meerderheid van de Kamer is aanvaard, bewerkstelligde de Kamer door middel van een unaniem aangenomen motie, dat inwerkingtreding feitelijk werd uitgesteld door deze aan een aantal voorwaarden te verbinden. Slechts wanneer sprake zou zijn van een Europese richtlijn of wanneer door buitenlandse activiteiten een publiek en onafhankelijk netbeheer in gevaar dreigt te komen, zou tot splitsing kunnen worden overgegaan.

De eensgezindheid in de senaat komt daarnaast tot uitdrukking bij een ander fenomeen dat in de Tweede Kamer zelden voorkomt, namelijk dat het debat met de regering wordt gevoerd door één woordvoerder in naam van de gehele Kamer. Van belang is voorts de unanieme hantering van het vetorecht die vorig jaar de uitvoering trof van een richtlijn van de Europese Gemeenschappen betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten. Het bezwaar van de Kamer betrof het feit dat de implementatiewet verder ging dan de richtlijn vereist.

Het behoeft geen betoog dat het slechten van politieke barrières wordt vergemakkelijkt doordat de Eerste Kamer opereert in de luwte van de publiciteit. Sterker: die luwte komt haar werk ten goede. Ook het getrapte kiesstelsel, het gegeven dat leden van de Eerste Kamer indirect worden

gekozen, is van belang omdat het profileringsdrift beteugelt. Het indirect kiezen van senatoren steunt naar mijn opvatting de Eerste Kamer in haar optreden als instituut en helpt te voorkomen dat deze verwordt tot een duplicaat van de Tweede Kamer. Ook ik kan als jurist bekoord raken door de welhaast onsterfelijke schoonheid van een systeem. Aan de argumenten ten faveure van directe verkiezingen van leden van de Eerste Kamer wil ik als zodanig ook niets afdoen. De effecten ervan in de praktijk voor het dagelijks functioneren van Kamerleden en fracties echter zouden meer aandacht verdienen. Zo kent niet alleen de Tweede, maar ook de Eerste Kamer een behoorlijke doorstroming van leden. Vanuit dat oogpunt bezien zou de door de Nationale Conventie voorgestelde termijn van drie jaar voor Eerste Kamerleden, een in Europa unieke korte termijn, kunnen worden overdacht.

De aandacht van de media voor het werk van de Eerste Kamer is bescheiden. De senaat maakt werk van zijn zichtbaarheid via directe communicatie. Zo heb ik geïnitieerd dat er voor het eerst sinds 1815 in jaarberichten aan de hand van concrete voorbeelden inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de Eerste Kamer omgaat met haar bevoegdheden, dat moties en toezeggingen van de regering worden geregistreerd, gemonitord en op de website geplaatst zodat belangstellenden kennis kunnen nemen van de toegevoegde waarde van de senaat, en dat de statenleden van alle 12 provincies in deze periode de Kamer hebben bezocht, kennis gemaakt met de bestaanszin van het instituut waarvan zij de leden kiezen en gedebatteerd met Kamerleden over thema's van gezamenlijke interesse.

De toegevoegde waarde van de Eerste Kamer wordt doorgaans gemeten aan de hand van hantering van haar krachtigste bevoegdheid, het vetorecht ten aanzien van wetsvoorstellen. Aangezien verwerping in nog niet 1 % van de gevallen geschiedt en de novellepraktijk door sommigen onwenselijk wordt geacht, wordt wel geconcludeerd dat de senaat ófwel kan worden opgeheven ófwel moet worden versterkt door bijvoorbeeld toekenning van een terugzendrecht, al dan niet met behoud van het vetorecht. Over een terugzendrecht wordt in de Kamer verschillend gedacht. Opvallend is dat in de discussie daarover, ook in staatsrechtelijke kringen, een aspect weinig aandacht krijgt ondanks de relevantie ervan voor het karakter van de Eerste

Kamer, namelijk het risico van een onwenselijke politisering (zo u wilt: verdere politisering) van de senaat. Ik licht dit toe.

Het aantal novelles is, hoewel stijgende, beperkt. Een novelle wordt de regering in de regel ontlokt of expliciet gevraagd als het een door de (meerderheid van de)Kamer substantiële aangelegenheid betreft. Ook hier is dus weer, evenals bij het indienen van moties of het stellen van schriftelijke vragen, sprake van een gewogen terughoudendheid. Ten aanzien van het verwijt van een verkapt amendementsrecht zij opgemerkt, dat het alleen de regering is die tot een novelle kan besluiten. Het besef echter dat de facto het resultaat van een novelle vergelijkbaar is met dat van een amendement, maakt temeer dat sprake is van enige terughoudendheid bij novelles. Invoering van een terugzendrecht bergt het – naar mijn inschatting reële – risico in zich, dat van dit recht veel vaker gebruik zal worden gemaakt omdat de huidige gronden voor terughoudendheid deels zullen vervallen, waarmee een (verdere) politisering van de senaat in het verschiet kan liggen. De stelling immers dat in de arena van Binnenhof 22 geen politieke dieren rondlopen, is moeilijk verdedigbaar...

De vooronderstelling bij het afschaffen of juist versterken van de Eerste Kamer is, dat deze - zeer karikaturaal geformuleerd – weinig meer is dan een aangename bezigheidstherapie voor 75 mensen of een voor dames toegankelijke herensociëteit. Die vooronderstelling, voornamelijk gebaseerd op het geringe gebruik van het vetorecht, wil ik graag ter discussie stellen door kort een inzicht te geven in het gebruik van de bevoegdheden van de Kamer die veelal weinig zichtbaar zijn.

Allereerst noem ik het intrekken door de regering van wetsvoorstellen door toedoen van de Eerste Kamer hetgeen de facto hetzelfde resultaat heeft als een verwerping. Dit geschiedt steeds vaker: sinds 1945 betreft het 39 wetsvoorstellen, maar daarvan zijn er 15 de laatste 10 jaar ingetrokken.

In de tweede plaats wijs is op de zowel technische als inhoudelijke novelles, waarbij – zoals gezegd - een stijgende lijn kan worden waargenomen. Novelles hebben nogal eens betrekking hebben op amendering door de Tweede Kamer. Ter illustratie noem ik strijdigheid met Europees recht door amendering in de Tweede Kamer bij het initiatiefwetsvoorstel duurzaam hout.

Van de verstrekkendheid van moties heb ik al een voorbeeld gegeven, namelijk uitstel van inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Ten vierde kan de Kamer de beraadslaging zelf of op verzoek van de regering schorsen, bijvoorbeeld in afwachting van een ander wetsvoorstel teneinde een en ander in samenhang te kunnen beoordelen, van een aangekondigd advies van een adviesorgaan of van de opvatting van relevante maatschappelijke actoren. Dit alles ten behoeve van een optimale kwaliteitstoets. Aanhouding van een wetsvoorstel op verzoek van de regering geschiedt ook ten behoeve van beraad binnen de regering als de Eerste Kamer dwars ligt. Daarvan was bijvoorbeeld sprake bij het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden naar aanleiding van een principiële debat over de interpretatie van het begrip 'nationale minderheid', met als gevolg dat van de aanvankelijk beoogde tientallen nationale minderheden uitsluitend de Friezen overbleven.

Dit laatste, beperking van de reikwijdte van een wetsvoorstel, kan ook een toezegging door de regering in het debat met de Kamer zijn. Zo was een wijziging van de Comptabiliteitswet aan de orde naar aanleiding van de Ceteco-affaire in Zuid-Holland, ter voorkoming van ongewenste risico's bij de aanwending van publieke financiële middelen. Een schorsing van het debat van ongeveer 5 minuten was voldoende voor de regering om alle hoger onderwijsinstellingen, HBO's en universiteiten, uit te zonderen van de werking van het wetsvoorstel met betrekking tot het centraal bankieren. Overigens is ook dit weer een voorbeeld van het overschrijden van politieke scheidslijnen: de liberale minister van Financiën werd warm toegesproken door de SP terwijl de gehele rest van de Kamer een bepaald andere grondhouding had.

Bij het Kaderverdrag nationale minderheden was aanhouding van het wetsvoorstel nodig voor bezinning door de regering op een andere interpretatie. Soms kan dat ook al geschieden in de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel. De Hoge Raad beriep zich bijvoorbeeld bij het arrest-Brongersma (vraag of de euthanasieregelgeving situaties van "moe-van-het-leven" of "klaar-met-het-leven" omvatte aangezien er geen sprake was van een stervensfase) mede op de behandeling van de Eerste Kamer bij haar uitspraak dat de reikwijdte van de wet niet zover strekte dat het handelen ten aanzien van Brongersma onder de euthanasie viel.

Hoe wezenlijk verheldering door de senaat kan zijn met betrekking tot de uitleg van de wet heeft ook de historie bewezen: u zult allen bekend zijn met de grondwetsherziening van 1887 waar de Eerste Kamer bij het onderwijsartikel weigerde het woord “openbaar” te schrappen. De verklaring echter van de liberale fractie dat wat hen betrof het bestaande artikel zich niet verzette tegen het geven van bijzonder onderwijs, was de basis voor de latere financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs.

De uitvoerbaarheid van voorliggende wetsvoorstellen is regelmatig onderwerp van zorg in de Eerste Kamer. Om die reden worden op specifieke punten evaluaties toegezegd door de regering, bijvoorbeeld op grond van een –wederom- met algemene stemmen aangenomen motie met betrekking tot de Wet op de Jeugdzorg, waar onder meer gevreesd werd voor onnodige bureaucrativering. De uitvoerbaarheid is in voorkomende gevallen ook grond voor toezeggingen van geheel andere, namelijk financiële, aard. Zo werden door toedoen van de Eerste Kamer de lokale overheden beter in staat gesteld de taken die in het kader van de wet Werk en Inkomen van het rijk naar de gemeenten werden overgeheveld door een verdubbeling van de daarmee gepaard gaande financiële middelen te bewerkstelligen.

Voorzitter, dames en heren,

De voorbeelden die ik heb genoemd zijn met talloze andere aan te vullen en geven aan dat de Eerste Kamer de toets van kwaliteit van wetgeving op het gebied van rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid realiseert op een wijze die de vooronderstelling, dat de Kamer te zwak is zodat deze óf kan worden afgeschaft óf moet juist worden versterkt in haar bevoegdheden, logenstraft of op zijn minst nuanceert. De voorbeelden betroffen de taak van de Kamer als medewetgever. De Kamer concentreert zich op wetgeving en heeft daar de handen vol aan.

Desondanks worden in de senaat debatten gevoerd, ook zonder koppeling aan een wetsvoorstel, die beogen een toegevoegde waarde te hebben. Omdat bijvoorbeeld in de Tweede Kamer nauwelijks aandacht werd besteed aan het alarmerende rapport van de Algemene Rekenkamer die een onaanvaardbare kloof tussen beleid en uitvoering blootlegde, is daaraan in de senaat in een beleidsdebat uitvoerig aandacht geschonken. Recent zijn ook de Raad van State en de Nationale Ombudsman betrokken bij een notitie dienaangaande

van de Kamer. Het feit dat bij dit type gedachtewisselingen onmiddellijke zichtbare effecten en concrete resultaten niet mogelijk zijn, neemt niet weg dat deze uiteindelijk alleen maar gerealiseerd kunnen worden, als deze problematiek wordt opgepakt. Dat heeft de Eerste Kamer gedaan en zij is daarin vasthoudend.

Nog een ander voorbeeld tot slot: de begrotingsdebatten werden een aantal jaren geleden voornamelijk gevoerd door de woordvoerders die ieder hun eigen krenten uit de pap haalden. Dit was teveel een dubbeling van hetgeen de Tweede Kamer doet. De toegevoegde waarde van de debatten nu is dat deze in de Eerste Kamer niet op die wijze in de Tweede Kamer worden gevoerd. Ter illustratie: vorig jaar heeft een debat plaatsgevonden over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland, waarbij het debat werd aangegaan met zowel de bewindspersonen van VROM als van Verkeer en Waterstaat, als van Economische Zaken als van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – zes in getal - over het beleid dat noodzakelijkerwijs een houdbaarheid moet hebben niet van 4 jaar (een verkiezingstermijn), maar van 10 tot 30 jaar. Het debat bleek zowel tegenstellingen als witte vlekken tussen de departementen bloot te leggen. Ook de bewindspersonen (en hun ambtenaren) toonden zich bepaald niet ongelukkig met dit debat. De Kamer is kortom daadwerkelijk doende debatten te voeren die de verkokering van departementen overstijgen, toekomst georiënteerd zijn, diepgaand worden gevoerd en – ten langen leste - effect ressorteren.

Dat neemt niet weg dat het zelfkritisch vermogen nodig blijft. Ik leg graag in uw midden een probleem voor dat de senaat zelf onderkent: door de dynamiek van wetgeving is de Eerste Kamer niet meer het einde van de pijplijn van het wetgevingsproces maar onderdeel van een cirkel. Zo gevoelt de Eerste Kamer de behoefte om bij belangrijke en toenemende kaderwetgeving de vervolgregelgeving te betrekken bij haar beoordeling. Dat geldt ook andere wetsvoorstellen die moeilijk dan zonder zicht op nog komende regelgeving toetsbaar zijn terzake van de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid. Zeker als die komende regelgeving gelijktijdig in de Tweede Kamer aanhangig is, worstelt de senaat met zijn rol als chambre de réflexion.

Geachte voorzitter, dames en heren,

Ik heb gepoogd de staatsrechtelijke themata zoals die vandaag in deze conferentie aan de orde zijn, in een context te plaatsen die wellicht enigermate anders is dan gangbaar. Ik heb mij daarin moeten beperken en voeg daaraan alvast mijn excuses toe richting de senatoren die in Europa actief zijn en wier in de EU buitengewoon opvallende initiërende activiteiten en resultaten ik niet heb geduid. Ik dank u van harte voor uw aandacht.
